

### Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik

Biffel, Gudrun

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biffel, G. (2000). Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(3), 285-299. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59482>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

# **Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik**

*Die Einbindung Österreichs in die EU hat eine Verringerung des Entscheidungsspielraums in der Beschäftigungspolitik zur Folge. Die Beschäftigungspolitik muss einem vorgegebenen Muster folgen, in das die traditionellen ebenso wie die innovativen politischen Maßnahmen eingebunden werden. Das bedeutet, dass eine Förderstruktur importiert wird, die mit der österreichischen nicht kongruent ist. Um diese Diskrepanzen abzubauen, liegt ein Schwerpunkt des Nationalen Aktionsplans (NAP) in der Anpassung der österreichischen institutionellen Rahmenbedingungen an EU-Strukturen. Der NAP sieht keine substanzielle Ausweitung der Budgetausgaben zur Förderung der Beschäftigung vor. Der Schwerpunkt der zusätzlichen Ausgaben liegt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die vom Arbeitsmarktservice (AMS) umgesetzt wird.*

## **1. Einleitung**

Die EU ist mehr als eine internationale Organisation. Sie ist eine supranationale Einrichtung, die im Gefolge eines stufenweisen Integrationsprozesses der Mitgliedsländer zunehmend eigenständig politische Richtlinien entwickelt. Die Mitgliedsländer werden mit der Umsetzung der Politik betraut (Subsidiarität), und die EU kontrolliert, ob die Umsetzung den Zielvorstellungen entspricht. Die Bereiche, in denen die EU politische Maßnahmen entwirft, werden laufend ausgeweitet. Spätestens seit dem Vertrag von Amsterdam im Juni 1997 wurde die Beschäftigungspolitik zu einem Bestandteil der europäischen Integrationspolitik. Die EU erweiterte damit den Einflussbereich auf ein Gebiet, den Arbeitsmarkt, das bis dato ein uneingeschränkter Bestandteil der Souveränität der Nationalstaaten war. Die Erkenntnis, dass die Entwicklung von nationalen Aktionsplänen kein Selbstzweck war, sondern dass die darin von Österreich geäußerten Umsetzungsvorschläge zur Anhebung der Beschäftigung von der EU beobachtet und bewertet werden, hat sich in Österreich im Laufe der Berichterstattung (Umsetzungsberichte an die EU) mit einer gewissen

Verzögerung und mit Unbehagen durchgesetzt. Es hat sich herausgestellt, dass Arbeitsmarkt-, Gleichbehandlungs-, Struktur- und Regionalpolitik in Österreich nicht mehr betrieben werden können, ohne die Leitlinien der EU zur Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen. Die EU betreibt aktiv über die Strukturfonds Strukturpolitik, über eine Säule der Beschäftigungspolitik Gleichbehandlungspolitik, über Regelungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Einwanderung sowie über die Leitlinien für die Entwicklung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Der Hintergrund für die zunehmende Einflussnahme der EU in die nationale Beschäftigungspolitik ist vielschichtig. Er ist sowohl in der politisch-strategischen Domäne zu suchen als auch in einem raschen Wandel der internationalen Arbeitsteilung, der zum Teil aus der Globalisierung und dem technologischen Wandel resultiert, zum Teil aus der zunehmenden Individualisierung und Auflösung traditioneller Familienformen. Der Wandel löst Änderungen der Arbeitsorganisation und der institutionellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern der EU aus. Damit es zu einer gewissen Konvergenz in den Rahmenbedingungen für wirt-

schaftliche Prozesse innerhalb der EU kommt (Abbau von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den EU-Ländern), wird eine Koordination der Anpassung der Institutionen der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme an die neuen Anforderungen innerhalb der EU angestrebt.

An Hand einiger Beispiele in Österreich wird im Folgenden gezeigt, dass eine eindeutige Beurteilung des Effekts von Maßnahmen auf die längerfristige Integration der Arbeitslosen mit den von der EU gewählten Indikatoren und Messzahlen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht möglich ist. Der Erfolg und die Wirkungsweise von Maßnahmen in den diversen Politikbereichen können nicht abgehoben vom jeweiligen Sozialsystem eines Landes gemessen werden. Erst mit einer Harmonisierung der Sozialsysteme kann eine ähnliche Wirkungsweise von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erwartet werden.

Trotzdem werden von der EU einheitliche Indikatoren vorgeschlagen, um ein *Benchmarking* erfolgreicher beschäftigungspolitischer Maßnahmen zu ermöglichen. Damit hat das Prinzip des Wettbewerbs zwischen EU-Ländern in die Beschäftigungspolitik der EU Eingang gefunden. Mit diesem Ziel vor Augen wurde ein Weg für die Übernahme erfolgreicher Instrumente eines Landes durch andere entwickelt, die sogenannten *Peer Reviews*. Länder, in denen Maßnahmen ergriffen wurden, die zur Senkung der Arbeitslosigkeit, Anhebung der Beschäftigung und Integration in den Arbeitsmarkt beigetragen haben, können in *Peer Reviews* ihre erfolgreichen Maßnahmen vorstellen. Dadurch wird interessierten Mitgliedsländern ein differenzierter Einblick in die Maßnahmen und ihre institutionelle Verankerung vermittelt. Unabhängige ExpertInnen werden von der EU bestimmt, um die Instrumente danach zu beurteilen, ob sie zur Lösung der Probleme in einem anderen Mitgliedsland zum Einsatz kommen können bzw. wie sie an die andere Institutionenlandschaft und Problematik angepasst werden können.<sup>1</sup> Österreich war bis jetzt nicht in der Lage, die EU davon zu überzeugen, dass es Maßnahmen und Instrumente der Beschäftigungspolitik entwickelt hat, die für eine *Peer*

*Review*, d.h. als Vorbild für andere Mitgliedsländer, in Frage kämen. Ein Faktor für die geringe Überzeugungskraft der österreichischen beschäftigungspolitischen Instrumente mag darin bestehen, dass wenig über die Funktionsweisen des österreichischen Arbeitsmarktes und die Regelmechanismen bekannt ist. Österreich war in der Vergangenheit, nicht zuletzt infolge mangelnder international vergleichbarer Datenbasen, kaum an vergleichenden Analysen beteiligt. Mit dem Beitritt zur EU musste man sich erstmals an die Vorgaben der EU bezüglich Erhebung, Abgrenzung von Arbeitsmarktaggregate und Berechnungsmethoden halten. Das bedeutete für Österreich einen Bruch in den Datenstrukturen und Berechnungsmodalitäten gegenüber der Vergangenheit, die nicht nur unter PolitikerInnen Unsicherheit über die relative Position des österreichischen Arbeitsmarktes in der EU auslöste.

An der Arbeitslosenquote entzündete sich eine erste hitzige Diskussion (Biffl 1997), da ein gravierender Unterschied zwischen der traditionellen nationalen und der EU-Quote besteht (1999: 3,7 Prozent gemäß Eurostat und 6,7 Prozent gemäß traditioneller Berechnungsmethode). Die österreichische Politik hat Informationen über die Arbeitslosenentwicklung stets aus administrativen Daten bezogen, nicht zuletzt, weil sich daraus ein direkter Handlungsbedarf ergab. Des weiteren hat man für die Berechnung der Arbeitslosenquote nur die Unselbstständigen herangezogen und nicht auch die Selbstständigen, nicht zuletzt eine Folge der unterschiedlichen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen der beiden großen Gruppen von Arbeitskräften. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich hingegen nicht nur auf eine einheitliche Erhebungsform geeinigt – eine Stichprobenerhebung von Haushalten –, sondern auch auf einheitliche Definitionen, Abgrenzungen der Arbeitsmarktaggregate und Berechnungsmethoden. Da Österreich die internationalen Abkommen (ILO-Abkommen) in der Vergangenheit nur halbherzig erfüllt hat<sup>2</sup>, war die Vergleichbarkeit der österreichischen Arbeitsmarktentwicklung mit anderen Ländern bis vor kurzem nicht oder nur mit Einschränkungen gewährleistet.

Die Umsetzung des NAP machte es notwendig, parallel zur nationalen Datenbasis eine EU-konforme Statistik über die Entwicklung des Arbeitsmarktes zu erstellen. Dabei galt es, Verständnis für die Abweichungen zwischen den beiden Datenstrukturen zu entwickeln, damit man eine problemorientierte österreichische Beschäftigungspolitik betreiben konnte, die sich an den Zielen der EU-Beschäftigungspolitik orientierte. Den EU-Erhebungen zufolge hat Österreich eine der geringsten Arbeitslosenquoten in der EU (1999: 3,7 Prozent gegenüber 9,2 Prozent in der EU) und eine Erwerbsbeteiligung, die im oberen Mittelfeld liegt. Die sektorale Wirtschaftsstruktur weicht nicht stark vom EU-Mittel ab; die Land- und Forstwirtschaft hat zwar mit 6,5 Prozent ein etwas größeres Gewicht (EU: 4,8 Prozent), der Sekundärsektor liegt aber mit 29,6 Prozent genau im Schnitt, die Dienstleistungen sind mit einem Beschäftigungsanteil von 64 Prozent etwas schwächer entwickelt als im EU-Mittel (65,7 Prozent). Der Anteil der Selbstständigen an der gesamten Erwerbstätigkeit von 11 Prozent ist etwas geringer als im EU-Durchschnitt (14,7 Prozent) und entspricht Ländern wie Schweden und den Niederlanden. Diese Positionierung Österreichs in der EU weicht von der ab, die sich auf Grund der administrativen Daten ergibt. Der zu Folge ist Österreich stärker industrialisiert, mit einem geringeren Gewicht des Primärsektors. Die Erwerbsquote ist etwas niedriger, da die hohe Zahl der geringfügig Beschäftigten nicht berücksichtigt wird und die verschiedenen Formen der selbstständigen Tätigkeit unzureichend erfasst werden. In der Konsequenz ist die nationale Arbeitslosenquote höher als die EU-Quote und ebenso die Arbeitsproduktivität.

## **2. Schwerpunkte der österreichischen Beschäftigungspolitik<sup>3</sup>**

Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) stellt – als beschäftigungspolitische Strategie der österreichischen Bundesregierung – ein breites Konzept dar, das Maßnahmen zu unterschiedlichen Politikbereichen enthält. Im wei-

ten Spektrum der Strategien zur Anhebung der längerfristigen Beschäftigungsdynamik und -intensität werden traditionelle und innovative Maßnahmen kombiniert, die von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik bis zur Bildungs-, Technologie- und Umweltpolitik reichen.

Die Grundausrichtung folgt aber dem von der EU vorgegebenen Muster, d.h. den vier Säulen der Beschäftigungspolitik: (1.) dem Ziel der Erhaltung der Vermittelbarkeit von Arbeitssuchenden, (2.) dem Ziel der Unterstützung des Unternehmerteumes, (3.) der Sicherstellung der Erhaltung der Anpassungsfähigkeit der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen an neue Herausforderungen (Investitionen in Humankapital, Anpassung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsverträge), und (4.) der Chancengleichheit von Männern und Frauen.

### *2.1. Erhaltung der Vermittelbarkeit*

Der Schwerpunkt des österreichischen NAP liegt in der Erhaltung der Vermittelbarkeit der Arbeitslosen. In der Umsetzung dieser Zielvorgabe spielt das Arbeitsmarktservice (AMS) eine zentrale Rolle. Das AMS ist in Österreich der wesentliche institutionelle Vermittler zwischen Arbeitskräften, die Arbeit suchen, und Betrieben, die Arbeitsplätze anbieten.<sup>4</sup> Die Vermittlungstätigkeit reicht von der einfachen Jobbesetzung (*Matching*), über Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose, um deren Vermittlungschancen zu erhöhen, bis zur allgemeinen Informationsverbesserung.

Wesentliches Förderinstrument ist die aktive Arbeitsmarktpolitik. In sie mündeten zusätzliche Budgetmittel, obschon eine genaue Abgrenzung zwischen den Ausgaben, die ohnehin getätigt worden wären, und solchen, die zusätzlich zum Einsatz kamen, infolge von Umbuchungen schwer möglich ist. Die Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden im Jahr 1999 um 36 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf 11,1 Mrd. öS ausgeweitet (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten 1999). Gleichzeitig schrumpften aber die Ausgaben für passive

Maßnahmen, d.h. Transferleistungen. Ein zunehmender Anteil der Arbeitslosengeld- und NotstandshilfeempfängerInnen kam im Gefolge der Umsetzung des NAP in den Genuss einer Umschulung, einer besonderen Eingliederungsbeihilfe (BESEB) oder sonstiger Fördermaßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung der längerfristigen Beschäftigungschancen. In der Folge erhöhte sich der Anteil der aktiven arbeitsmarktpolitischen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung, die Summe der Ausgaben hat sich allerdings seit der Einführung des NAP in Österreich nicht erhöht. Gemessen am BIP verringerten sich sogar die Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung von ursprünglich 2,5 Prozent des BIP im Jahre 1996 auf knapp zwei Prozent im Jahre 1999.

Die Umsetzung der Beschäftigungspolitik ist allerdings nicht nur an den Ausgaben zu messen, sondern vor allem an der institutionellen Umstrukturierung und der Verschiebung der Schwerpunktsetzung weg von passiven zu aktiven Maßnahmen. Unter diesem Gesichtspunkt hat der NAP eine merkliche Schwerpunktverlagerung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik bewirkt.

Eine Neuorientierung der österreichischen Institutionen und Regelungen in Richtung einer Lerngesellschaft, in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik aufeinander abgestimmt werden – ein ausgeprägtes Ziel der EU-Beschäftigungspolitik –, hat nicht eingesetzt. Aus- und Weiterbildung wird in Österreich sehr eng gesehen, nämlich einerseits als Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik, andererseits als ureigene Aufgabe der Betriebe zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Aber auch in Österreich wird, ebenso wie in den meisten anderen EU-Mitgliedsländern, die Überalterung der Erwerbsbevölkerung eine systematische laufende Qualifikationsanpassung der Beschäftigten und Arbeitslosen notwendig machen (Biffl 1998). Vor diesem Hintergrund entwickelte die Europäische Kommission eine Strategie zur konzertierten Neuorientierung der Bildungs- und Arbeitsmarktsysteme (dokumentiert in EC-DG XXII 1998), wobei eine Konvergenz der Institutionen und Regelungen angestrebt wird.

Der österreichische NAP sieht bisher keinen Bedarf an einer systematischen Kooperation und Koordination zwischen der Beschäftigungs- und Bildungspolitik, obschon einer Steigerung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften infolge der demographisch bedingten Verknappung von Jugendlichen, der mangelnden Frauenförderpolitik und der spezifischen Ausländerpolitik in Österreich, die Zuwanderung an der unteren Qualifikationsebene zur Folge hat, enge Grenzen gesetzt sind. Da die Arbeitslosigkeit trotz einer mehr oder weniger kontinuierlichen Steigerung seit den 80er Jahren (von rund zwei Prozent aller Erwerbspersonen 1981 auf 5,3 Prozent 1999)<sup>5</sup> im EU-Vergleich sehr gering ist, können auch Schulungsmaßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik kaum die qualifikatorische Lücke im Arbeitskräfteangebot schließen. Es ist daher nicht überraschend, dass es in Österreich im Gefolge des technologischen Wandels und der verstärkten Internationalisierung der Wirtschaft zu einer zunehmenden Verknappung von Arbeitskräften im höheren Qualifikationssegment kommt. Das bewirkt zunächst eine Ausweitung der Lohn- und Einkommensunterschiede – ein Phänomen, das seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu beobachten ist –, es kann aber in Zukunft das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.

Abgesehen von den inhaltlichen Weichenstellungen der Arbeitsmarktpolitik strebt die EU eine institutionelle Reform der Arbeitsmarktverwaltung per se an, da eine Vereinheitlichung der Arbeitsmarktpolitik nicht ohne eine gewisse Konvergenz der institutionellen Rahmenbedingungen sinnvoll erscheint (Biffl 2000). Österreich hat bisher das System der Arbeitsvermittlung sehr zögerlich reformiert. Bis in die frühen 90er Jahre verteidigte Österreich das Vermittlungsmonopol der Arbeitsämter. 1994 wurde das AMS aus der Hoheitsverwaltung ausgegliedert. Trotzdem hat sich nichts Wesentliches an den Funktionsmechanismen und Organisationsstrukturen des AMS geändert. Es kam weder zu einer Verringerung der Bürokratie – ein wesentliches Merkmal und Ziel jeder Deregulierung –, noch hat sich der Marktanteil des AMS in der Jobvermittlung erhöht (Frühstück et al. 1999). Die institutionelle Rigidität

der Arbeitsmarktverwaltung, das Festhalten an Organisationsstrukturen, die den Zugang von neuen AkteurInnen am Vermittlungsmarkt erschweren<sup>6</sup>, steht in krassem Gegensatz zur zunehmenden Fluidität am österreichischen Arbeitsmarkt.

## 2.2. Förderung des Unternehmergeistes

Ein weiterer Schwerpunkt der österreichischen Beschäftigungspolitik liegt in der Förderung des Unternehmergeistes (Säule II). Da Österreich im EU-Vergleich eine relativ niedrige Betriebsgründungsrate und einen geringen Anteil der Selbstständigen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich aufweist, standen bisher vor allem Unternehmensgründungen im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Ausrichtung. Sie werden als ein wichtiges Vehikel zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen. Die Stoßrichtung der Reformen liegt im Wesentlichen in der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für Betriebsgründungen, d.h. in der Beseitigung von organisatorischen, rechtlichen, aber auch finanziellen Hindernissen für UnternehmerInnen, insbesondere junge. Auslöser für diese Zielorientierung waren Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, der zu Folge nicht so sehr die Arbeitskosten ein Hemmnis für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben sind, sondern jene Kosten, die direkt oder indirekt mit der öffentlichen Verwaltung oder dem Regulierungssystem zusammenhängen (Aiginger/Peneder 1998).

Der Aufwand, der Unternehmen aus der Erfüllung administrativer Auflagen entsteht, sowie die mangelnde Effizienz von Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen wurden von österreichischen ManagerInnen im Vergleich zu anderen Standorten mit Abstand am schlechtesten beurteilt. Zudem kritisierten die befragten ManagerInnen die hohen Telekommunikationskosten, teure Umweltauflagen und hohe Energiekosten. Sie werteten die Arbeitskosten für hochqualifizierte MitarbeiterInnen und solche mit guter Ausbildung in Österreich als durchschnittlich. Als ausgeprägter Standortnachteil galten nur die relativ hohen Arbeits-

kosten für Beschäftigte mit geringer Ausbildung.

Die Ergebnisse der Managerbefragung waren ausschlaggebend für die Weichenstellung des NAP im Bereich der zweiten Säule in Richtung Modernisierung des Regulierungssystems. Darunter sind konkret die Entlastung der Unternehmen von administrativen Auflagen und langwierigen Genehmigungsverfahren, transparente Entscheidungswege und die Überprüfung neuer Gesetze und Verordnungen auf ihre Zusatzkosten für die Wirtschaft als fester Bestandteil der Gesetzgebungsprozesse sowie die Öffnung und effiziente Wettbewerbskontrolle der Energie- und Telekommunikationsmärkte zu verstehen.

In der österreichischen Beschäftigungspolitik steht nicht das Ziel der kurzfristigen, direkten Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund, sondern die mittelfristige, indirekte Beschäftigungsförderung über die Erhaltung der Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Der NAP sieht keine merkliche Ausweitung der Budgetmittel mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen vor. Im Wesentlichen soll die Vollbeschäftigung mittelfristig und nachhaltig über institutionelle Reformen, über zielgerichtete Infrastrukturmaßnahmen, eine Förderung der Exportwirtschaft, über Technologiepolitik und nicht zuletzt über die Bekämpfung der Schwarzarbeit erreicht werden.

Die Exportförderung findet demzufolge im NAP eine explizite Erwähnung. Eine Ausweitung der Mittel wird jedoch nur in geringem Maße vorgesehen (600 Mio. öS). Die zusätzlichen Ausgaben sind vor allem für eine Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für die österreichische Exportwirtschaft vorgesehen.

Auch die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur soll einen Beitrag zur mittel- bis längerfristigen, nachhaltigen Schaffung von Arbeitsplätzen leisten. Es werden Maßnahmen im institutionellen Bereich geplant, die zu einer Beschleunigung von Verfahren beitragen sollen, des weiteren neue Finanzierungsformen (*Public-Private Partnerships*) und eine Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur (Vervollständigung des hochrangigen Bundesstraßennetzes,



Ausbau des Hochleistungsschienennetzes, Realisierung von Pilotprojekten im Bereich innovativer Lösungen für Verkehrsprobleme).

Die EU spricht in den beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 1999 die Technologiepolitik als potentiellen Beschäftigungsmotor an (LL 13). Österreich hat in der Folge die für die Technologieförderung verfügbaren Mittel ausgeweitet (jährlich eine „Technologiemilliarde“). Darüber hinaus wurde seitens des Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr ein zusätzliches Budget von rund 850 Mio. öS für die Finanzierung von technologiepolitischen Maßnahmen bereitgestellt. Die vergleichsweise geringen zusätzlichen Mittel der Technologieförderung dürften allerdings weder ausreichen, die österreichische Forschungsquote auf das Niveau anderer, entwickelter OECD-Länder anzuheben, noch dürften davon merkliche Beschäftigungsimpulse ausgehen.

### *2.3. Die Rolle der Gleichbehandlung im NAP*

Chancengleichheit von Frauen und Männern wird im österreichischen NAP nicht nur in den Leitlinien der Säule IV „Chancengleichheit“ berücksichtigt, sondern auch in allen anderen Säulen. Österreich hat diesen sogenannten horizontalen Ansatz der Gleichbehandlungspolitik schon früh gewählt (NAP 1998); er fand in der Folge als *Gender-Mainstreaming* in allen anderen EU-Mitgliedsländern ebenfalls Eingang.

Die breite beschäftigungspolitische Ausrichtung des österreichischen NAP begünstigt die Konzeption einer horizontalen Gleichbehandlungspolitik, die Umsetzung in konkrete Schritte und Maßnahmen stößt allerdings infolge der allgemein gehaltenen Absichtserklärungen zur Gleichstellung auf Schwierigkeiten. Erschwerend dürfte unter anderem die enge Ausrichtung der Gleichbehandlungspolitik sein, die sich nicht gegen jegliche Diskriminierung wendet, etwa gegen die Diskriminierung von Behinderten, von Alten, von ethnischen Minderheiten und AusländerInnen sowie Andersgläubigen, sondern nur gegen die mangelnde Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Dadurch ist es nicht möglich, unterschiedli-

che Allianzen und Interessengruppierungen zu nutzen, um eine Mehrheit für die Unterstützung der Bekämpfung der verschiedenen Formen der Diskriminierung zu gewinnen. Dadurch kann das Instrumentarium der Gleichbehandlung nicht für den Abbau allgemeiner Diskriminierung genutzt werden, was unter anderem eine Bekämpfung des Rassismus erschwert. Zu dieser Schlussfolgerung verleitet der Weg, den Nordamerika beschreitet; dort wird im Gegensatz zur EU eine umfassende Antidiskriminierungspolitik betrieben, von der Männer und Frauen ebenso profitieren wie ethnische Minderheiten und ältere Arbeitskräfte.<sup>7</sup>

Was die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der Angleichung der Erwerbs- und Arbeitslosenquoten nach Geschlecht einerseits und die Erleichterung der Kombination von Beruf und Familie andererseits anbelangt, gibt es außer allgemeinen Willenskundgebungen kaum quantitative Vorgaben (Ausnahme: Erweiterung der Kinderbetreuungseinrichtungen für 1999 um 18.000 Betreuungsplätze). Im internationalen Vergleich besteht in Österreich ein deutlicher Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen, vor allem an Betreuungsplätzen für Kinder unter zwei Jahren und an Nachmittagsbetreuungen für Schulkinder. Die verstärkte Förderung von Betreuungseinrichtungen im Rahmen des NAP greift daher ein wichtiges Problem auf. Mit den beiden „Kindergartenmilliarden“ von 1998 und 1999 (d.h. die zweckgebundenen 600 Mio. öS Bundesmittel, die von den Ländern verdoppelt werden) kann allerdings nur ein geringer Teil der fehlenden rund 100.000 Betreuungsplätze finanziert werden.

### *2.4. Flexibilisierung am Arbeitsmarkt*

Seit den achtziger Jahren versuchen Betriebe zunehmend, ihre Produktionssysteme und die Organisation der Arbeit umzustrukturieren. Die EU sieht in der Förderung der Flexibilität der Betriebe sowie in der Anpassung der Qualifikationen der ArbeitnehmerInnen einen Schlüssel für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Sie hat

daher im Rahmen der Säule III der Förderung der Anpassungsfähigkeit von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen an neue Anforderungen, die aus dem Wandel der Nachfrage nach Gütern, dem Einsatz neuer Technologien und der Notwendigkeit der besseren Nutzung der betrieblichen Kapitalausstattung – mit dem Ziel der Senkung der Produktionskosten – resultieren, besonderes Augenmerk geschenkt. Innerhalb dieses Förderschwerpunktes wurden von der EU drei Leitlinien erarbeitet, der Dreidimensionalität der Flexibilität des Arbeitsmarktes Rechnung tragend (LL16: Sozialpartnervereinbarung zur Modernisierung der Arbeitsorganisation, LL 17: Reform der Arbeitsverträge, LL 18: Investition in Humankapital).

Bevor man auf die Elemente der Arbeitsmarktflexibilität eingeht, sollte man sich über die analytischen Zusammenhänge zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen und den verschiedenen Formen der Flexibilität Klarheit verschaffen. Verwirrung stiftet häufig die mangelnde Differenzierung zwischen makro- und mikroökonomischen Aspekten der Arbeitsmarktflexibilität. Die makroökonomische Dimension der Arbeitsmarktflexibilität bezieht sich auf die Anpassungsfähigkeit nationaler und regionaler Arbeitsmärkte an geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Hierbei spielt die institutionelle Organisation der Arbeitsmärkte eine wichtige Rolle. Calmfors und Driffill (1988) identifizieren die institutionalisierten Arbeitsbeziehungen (*Industrial Relations*) als einen Faktor, der das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum beeinflusst. In dasselbe Horn blasen Blaas und Guger (1985), indem sie in einem internationalen Vergleich den wachstumssteigernden Effekt eines institutionalisierten Konfliktmanagements nachweisen. Diesen Studien zufolge spielen die Sozialpartner eine zentrale Rolle im Wirtschaftsprozess, da sie als Vermittler zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen stehen. Olson (1982) warnt aber gleichzeitig davor, dass wohl-erworbene Rechte, etablierte Strukturen, traditionelle Kontakte zwischen Betrieben, zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen auch zu Rigiditäten, d.h. Beharren an Althergebrachtem, führen können. Die Art und Weise, wie die

etablierten Interessen in Institutionen, Gesetzen, Ehrenkodizes etc. verankert sind, hat Implikationen für die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an neue Herausforderungen und damit für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Eine Analyse der Rolle der Sozialpartner im gegenwärtigen Umstrukturierungsprozess, der von der EU-Beschäftigungspolitik getrieben wird, ist noch ausständig.

Auf einer anderen Ebene ist die mikroökonomische Dimension der Arbeitsmarktflexibilität abzuhandeln. Sie beruht auf der Anpassungsfähigkeit der einzelnen Betriebe und ihrer Belegschaften an den Wandel der Marktnachfrage, d.h. der Märkte, der Produkte und der Produktionsprozesse. Das ist die Stoßrichtung der österreichischen Reformen im Bereich der Umsetzung des NAP. Es ist aber zu berücksichtigen, dass nicht nur die Nachfrageseite (der Markt) die Betriebe zur Änderung der Produktionssysteme und der Arbeitsorganisation zwingt, sondern auch Änderungen in der Struktur des Arbeitskräfteangebots (Anstieg des Frauenbeschäftigungsanteils). Letztere sind vom gesellschaftlichen Wandel geprägt, insbesondere der geänderten Rolle der Frau. Dieses Faktum findet in der Säule IV der EU-Beschäftigungspolitik besondere Berücksichtigung. Die Interaktion aus Angebots- und Nachfragefaktoren hat dazu beigetragen, dass flexible Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen, die von der ‚Norm‘ abweichen, an Bedeutung gewonnen haben. Die ‚Norm‘ ist in der Zeit der Massenproduktion als Vollzeitbeschäftigung der Männer definiert worden, die in der EU in der Regel um Teilzeitbeschäftigung der Frauen ergänzt wurde. Das ist aber nur ein gesellschaftspolitisches Modell der Arbeitsorganisation in der EU. Skandinavien hat ein anderes entwickelt, ohne das die besonders hohe Erwerbsquote der Frauen in diesen Ländern nicht zu verstehen wäre.<sup>8</sup> Die gegenwärtige Fluidität der Lebens- und Arbeitswelt könnte zu einem neuen gesellschaftspolitischen Modell für alle führen, in dem allerdings auch die Vollbeschäftigung anders als bisher zu definieren sein wird (Delsen 1997).

Aus analytischer Sicht gibt es im Wesentlichen vier Wege der Arbeitsplatzflexibilisierung:



eine numerische, eine zeitliche, eine funktionale und eine lohnkostenspezifische.

- Unter der numerischen Flexibilität versteht man die Möglichkeit der Anpassung der Zahl und Struktur der Beschäftigten an geänderte Bedingungen. In Österreich wird zunehmend eine rasche zahlenmäßige Anpassung der Beschäftigung an Nachfrageschwankungen vorgenommen (Verringerung der Hortung von Arbeitskräften), wobei allerdings die verschiedenen alternativen Beschäftigungsformen im EU-Vergleich noch eine relativ geringe Rolle spielen.
- Die Arbeitszeitflexibilität ist eine weitere Möglichkeit der Flexibilisierung. Sie wurde auch in Österreich zu einem strategischen Element der Kostensenkung und/oder Produktivitätssteigerung. Das Jahresarbeitszeitmodell der Bauwirtschaft, das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eingeführt wurde, ist nur ein Beispiel dafür, welchen Weg die Sozialpartner eingeschlagen haben, um sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Lohnnebenkosten zu senken.
- Die funktionale Arbeitsflexibilität ist bestrebt, die Qualifikation der Belegschaft an die neuen Anforderungen anzupassen. Je höher die Qualifikation der Arbeitskräfte, desto eher kommt dieses Instrument zur Anwendung. Dabei wird sowohl in die fachliche Anpassungsfähigkeit investiert, etwa an neue Technologien, als auch in den Ausbau der sozialen Kompetenz. Diese Art der Flexibilität hat in Deutschland einen besonders großen Stellenwert, was sich nicht nur in einer hohen Zahl von Um- und Weiterbildungsmaßnahmen niederschlägt, sondern auch in überdurchschnittlichen Schulungsausgaben pro Förderfall. Die Daten zur Aus- und Weiterbildung in Österreich legen nahe, dass diese Art der Flexibilisierung in Österreich zwar wichtig ist, nicht aber an die Wertigkeit in Deutschland herankommt.
- Die vierte Form der Flexibilisierung betrifft die Lohnkosten. Betriebe können auf Änderungen der Arbeitsmarktbedingungen mit einer Umstellung der Entlohnungssysteme reagieren. Die Entlohnungssysteme werden je nach Beschäftigungsform variiert. Diese

Flexibilisierungsvariante gewinnt in Österreich an Bedeutung. Da die Löhne in der gewerkschaftlich gut organisierten Industrie häufig höher sind als im gewerkschaftlich schwach organisierten Handel und den sonstigen Dienstleistungen, kommt es zunehmend zu einer Auslagerung vieler Angestellten-tätigkeiten aus der Industrie auf eigene Dienstleistungsbetriebe.

Betriebe, die heterogene Produktions- und Beschäftigungsstrukturen aufweisen, werden auf allen vier Ebenen eine Flexibilisierung mit dem Ziel der Produktivitätssteigerung anstreben. Das wird aber in den meisten Fällen nicht möglich sein, da die Verfolgung einer Flexibilitätsschiene häufig eine andere behindert. So wird zum Beispiel die Förderung der numerischen Flexibilität, etwa mittels Reduzierung der Kernbelegschaft, dem verstärkten Einsatz befristeter Beschäftigungsverhältnisse, Leiharbeit etc., die Erzielung einer erhöhten funktionalen Flexibilität erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen.<sup>9</sup> Wenn Betriebe von der zunehmenden Investition ins Humankapital ihrer Belegschaft profitieren wollen (LL 18, Erhöhung der funktionalen Flexibilität), ist ein gewisses Maß der Arbeitsplatzsicherheit (unbefristete Beschäftigung) und der Einkommenssicherheit (Lohnhöhe) notwendig, um die Fluktuation der Arbeitskräfte so gering wie möglich zu halten, um betriebsspezifisches Wissen zu erhalten. Demnach wird in Betrieben/Bereichen, in denen die Transaktionskosten hoch sind, funktionale Flexibilität den Vorrang haben, während in Betrieben/Bereichen mit geringen Transaktionskosten die numerische Flexibilität erhöht wird.

Man kann aber nicht sagen, dass die einzelnen Formen der Arbeitsplatzflexibilisierung Substitute sind. Probleme, die aus dem Mangel funktionaler Flexibilität der Arbeitskräfte entstehen (wenn etwa die Belegschaft den Umstieg auf eine andere Technologie nicht schafft), können nicht durch den verstärkten Einsatz numerischer oder Arbeitszeitflexibilität gelöst werden. Viel eher sind einige Formen der Flexibilisierung komplementär, insbesondere die funktionale und die Arbeitszeitflexibilität. Die Anhebung des Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte kann im Zusammenwirken mit ei-

ner effizienteren zeitlichen Nutzung der technischen Infrastruktur (kontinuierlicher Maschineneinsatz etc.) eine Anhebung und Ausschöpfung des Produktivitätspotentials ermöglichen.

Viele Faktoren bestimmen den Instrumenten-Mix, der zur Anhebung der mikroökonomischen Arbeitsflexibilität zum Einsatz kommt, etwa die Branchenzugehörigkeit, die Größe und der Standort des Betriebs, sowie die Regelmechanismen des Arbeitsmarktes (Letzteres betont Rhodes 1998). Demnach sind es firmenspezifische (interne) Faktoren, die die Art der Flexibilisierung beeinflussen, ebenso wie externe Faktoren.

Externe Faktoren erleichtern den Einsatz ganz bestimmter Flexibilisierungsinstrumente. Eine schwache Regelungsdichte des Arbeitsmarktes und ein geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad tragen dazu bei, dass Betriebe vor allem das numerische Flexibilitätspotential nutzen. Eine korporatistische Organisation der Arbeitsbeziehungen hingegen, die auf einem Ausgleich von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen beruht – der Fall Österreich – , wird dazu beitragen, dass Betriebe schwerpunktmäßig die funktionale Flexibilität anheben werden. Das ist der Grund, warum Österreich der Förderung der funktionalen Flexibilität der Betriebe (Schulung, Weiterbildung) im Zusammenwirken mit arbeitszeitlicher Flexibilität zur besseren Nutzung der Kapitalausstattung im NAP den Vorrang gibt.

In Österreich kommen Überstunden häufiger zum Einsatz als im Schnitt der EU. Das deutet darauf hin, dass die Fixkostenkomponente, die mit der Ausweitung des Beschäftigtenstandes bzw. die Transaktionskosten, die mit dem verstärkten Einsatz von alternativen Beschäftigungsformen verbunden sind, zu hoch ist, als dass dieses Instrument stark zur Anwendung käme.

### 3. Umsetzung des NAP

Eine quantitative Abschätzung der makroökonomischen Effekte des NAP auf den Arbeitsmarkt ist äußerst schwierig. Der NAP stellt

ein sehr komplexes Gebilde dar und setzt sich aus verschiedenen Maßnahmentypen zusammen. Der NAP ist langfristig angelegt, folglich sind in vielen Bereichen signifikante Wirkungen am Arbeitsmarkt erst in den kommenden Jahren zu erwarten. Trotzdem ist es sinnvoll, sich schon jetzt die Größenordnung der makroökonomischen Effekte vor Augen zu führen, nicht zuletzt um zu verdeutlichen, dass sie wesentlich geringer sind, als mikroökonomische Analysen, insbesondere Evaluierungen einzelner Instrumente und Maßnahmen, erwarten ließen. Mikroökonomische Analysen können zwar nachweisen, dass sich die Beschäftigungschancen geförderter Personengruppen verbessern, es wird aber nicht klar, in welchem Maße die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenschancen eine Folge der Fördermaßnahme ist und inwieweit die konjunkturelle Entwicklung die Arbeitsmarktchancen begünstigte. Ein Vergleich der Entwicklung der Arbeitsmarktchancen von Personen mit ähnlichen Arbeitsmarktproblemen (Kontrollgruppen), die aber nicht in den Genuss einer Förderung kamen, vermittelt zwar einen Einblick in das wahre Ausmaß der Verbesserung der Arbeitsmarktchancen infolge einer Förderung, es wird aber nicht klar, wie hoch die relative Beeinträchtigung der Beschäftigungschancen der Nichtgeförderten anzusetzen ist, die durch die Förderung einer Personengruppe einen Wettbewerbsnachteil am Arbeitsmarkt zu verzeichnen haben. Es ist daher notwendig, mikroökonomische Evaluierungen um makroökonomische Untersuchungen zu ergänzen. Letztere weisen Nettoeffekte der Maßnahmen aus, d.h. implizit wird um Substitutions- und Verdrängungseffekte bereinigt. Der Nachteil der makroökonomischen Schätzung liegt darin, dass keine Aussage über die Effizienz unterschiedlicher Maßnahmentypen für einzelne Arbeitsmarktgruppen gemacht werden kann.<sup>10</sup>

Die makroökonomischen Schätzergebnisse legen nahe (WIFO-IHS 2000), dass aufgrund des NAP in den Jahren 1998 und 1999 die Arbeitslosenzahl um etwa 10.000 Personen gesenkt werden konnte. Der Rückgang wurde in der Periode vor allem in Folge der Ausweitung der Schulungsmaßnahmen von Quartal zu Quar-

tal stärker. Allerdings kann der NAP-Effekt nur sehr ungenau bestimmt werden. Auch die Entwicklung der Beschäftigung wurde im Laufe der Zeit von Maßnahmen des NAP zunehmend begünstigt (Beschäftigungsbeihilfen für Langzeitarbeitslose). Der Beschäftigungseffekt fällt sogar etwas stärker aus als der Arbeitslosigkeitseffekt (im Durchschnitt für 1998/99 15.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse). Die Beschäftigungseffekte sind statistisch etwas besser abgesichert als die für die Arbeitslosigkeit.

Derzeit hat Österreich eine der geringsten Arbeitslosenquoten der EU. Dem Thema Arbeitslosigkeit kann man allerdings nicht gerecht werden, wenn man nur die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen verfolgt. Eine Möglichkeit, den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Fall von Beschäftigungsverlusten so gering wie möglich zu halten, ist ein verstärkter Einsatz des Instruments des frühen Altersabgangs (Erwerbsunfähigkeits- und Frühpension). Österreich hat im Gefolge der industriellen Umstrukturierung in den 80er und frühen 90er Jahren in stärkerem Maße als andere EU-Länder ältere Arbeitskräfte auf diesem Weg abgebaut. In der Folge ist die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen eine der geringsten in der EU.

Derartige Aspekte der Arbeitsmarktpolitik werden im EU *Benchmarking* auch berücksichtigt. Die EU stellt nämlich auf einen Vergleich von vier Beschäftigungsindikatoren ab, dem Beschäftigungszuwachs des letzten Jahres, der Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen, der Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen, sowie dem Verhältnis der Erwerbsquote der Frauen zu der der Männer.

Was die Beschäftigungssteigerung anbelangt, lag Österreich 1998 deutlich unter dem EU-Schnitt (0,5 gegenüber 1,2 Prozent). Das ist unter anderem eine Folge der anderen mittelfristigen strukturellen Entwicklung der Beschäftigung – in Österreich wird das Beschäftigungswachstum in höherem Maße als anderswo vom öffentlichen Sektor getragen. Die mittelfristigen Budgetprobleme stellen daher eine stärkere Bremse für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung dar als in den meisten anderen Ländern.

Den weiteren Indikatoren zu Folge hat Österreich eine etwas höhere Erwerbsquote der Bevölkerung zwischen 15 und 64 als die EU im Schnitt (73,4 gegenüber 68 Prozent), eine der geringsten der älteren Arbeitskräfte (30 gegenüber 42 Prozent) und ein Verhältnis der Erwerbsquote von Männern zu Frauen, das etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht.<sup>11</sup> Diese Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren. Die hohe gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote ist eine Folge der überdurchschnittlichen Erwerbsquote Jugendlicher. Da es in Österreich keinen, dem angelsächsischen oder nordischen Arbeitsmarkt vergleichbaren Teilzeitarbeitsmarkt für Jugendliche gibt, in dem Jugendliche neben einer Vollzeitschule oder einem strukturierten Teilzeitstudium arbeiten gehen können, ist die hohe Erwerbsquote ein Abbild einer überdurchschnittlichen Bedeutung der Lehrausbildung, zum Teil auch Hilfs- und Anlernarbeitertätigkeit von Jugendlichen. Eine im EU-Vergleich hohe Erwerbsquote ist daher a priori nicht als besonders fortschrittlich zu bewerten, sondern kann, wenn sie das Resultat einer vergleichsweise geringen Ausbildungsintensität der Jugend ist, langfristig wachstumshemmend wirken.

Auch im Bereich der Arbeitslosigkeit werden vier Indikatoren verglichen: die Arbeitslosenquote, die Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der Langzeitarbeitslosen, sowie das Verhältnis der Arbeitslosenquote der Männer zu der der Frauen. Was die Langzeitarbeitslosigkeit anbelangt, ist Österreich ebenso ein Vorzeigeland in der EU (Langzeitarbeitslosenquote von 1,4 gegenüber 4,9 Prozent im Schnitt der EU) wie in punkto Arbeitslosenquote. Die geringe Langzeitarbeitslosigkeit ist aber zum Teil eine Folge der Branchenstruktur – die vergleichsweise hohe Bedeutung von Saisonberufen, insbesondere Tourismus und Bauwirtschaft, fördert die Fluktuation der Arbeitskräfte und damit häufige kurze Phasen der Arbeitslosigkeit. Denselben Effekt hat die große Zahl von Klein- und Mittelbetrieben, die dazu beitragen, dass Österreich innerhalb der EU eine der höchsten Fluktuationsraten der Beschäftigten aufweist, was die kurzfristige oder Sucharbeitslosigkeit anhebt (Biffl 2000).

Die Umsetzung des NAP im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird an Indikatoren gemessen, die aus der Administration der Arbeitslosen stammen. Darin liegt eine gewisse Inkonsistenz, da ja jedes Land auf anderen Traditionen aufbaut. Eine Evaluation muss daher nicht nur auf Prozessindikatoren eingehen, sondern vor allem auf Wirkungsweisen der Instrumente und die Erreichung der Ziele der langfristigen Verbesserung der Beschäftigungs- und Integrationschancen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Auf den ersten Blick würde man meinen, dass 1999, nach langen Jahren der Anhebung der Langzeitarbeitslosigkeit, erstmals ein merklicher Erfolg in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in allen Bundesländern zu verzeichnen war. Aus der Verringerung der Zahl der Langzeitarbeitslosen kann allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass sich die Integrationschancen dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt wesentlich verbessert haben. Wenn Langzeitarbeitslose verstärkt Schulungen erhalten, sinkt nämlich kurzfristig die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Wenn sie aber in der Folge nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden können, sondern nur kurzfristig hier und da eine vorübergehende Aushilfsarbeit ausüben können, kann man das in Österreich aus der Entwicklung der Zahl der NotstandshilfebezieherInnen ablesen<sup>12</sup>. Sie ist daher ein Indikator für eine längere Abwesenheit von regelmäßiger Beschäftigung, den es in dieser Art in anderen EU-Ländern nicht gibt. Ein Vergleich der Zahl der Langzeitarbeitslosen und NotstandshilfebezieherInnen zeigt, dass 1999 zwar die Langzeitarbeitslosenquote sank, die Notstandshilfenquote aber, nach einem vorübergehenden Rückgang in Folge vermehrter Schulungen, zu Jahresende 1999 fast wieder auf das Niveau des Vorjahres anstieg. Die Erfolgsquote gewisser arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Reintegration der Langzeitarbeitslosen ist daher zu relativieren.

Eine Reduzierung der Zahl der Übergänge aus kurz- in längerfristige Arbeitslosigkeit – eine Forderung der EU-Beschäftigungspolitik – ist ohne Zusatzinformation über die Art der Maßnahmen und deren Effekt auf die Beschäftigung nicht eindeutig zu interpretieren. Da der Abgang

aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Beschäftigung im Jahre 1999 nicht zugenommen hat, bleibt nur zu hoffen, dass die vermehrten Schulungsmaßnahmen mit einer gewissen Verzögerung die Wiederbeschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen anheben werden. Es kann aber auch sein, dass der Einsatz gewisser arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Jahre 1999 bzw. die strengere Handhabung von Zumutbarkeitsregelungen bei der Arbeitsvermittlung zu einem verstärkten Abgang der Arbeitslosen in die stille Reserve geführt haben.

Dieser Frage nachzugehen, ist für Österreich besonders relevant, da das Arbeitskräfteangebot auf Änderungen der Nachfrage im internationalen Vergleich unüblich stark reagiert. In Zeiten von Beschäftigungsverlusten geht ein beträchtlicher Anteil der Arbeitskräfte nicht in die Arbeitslosigkeit ab, sondern in die sogenannte ‚Stille Reserve‘. In Zeiten einer neuerlichen Erholung der Nachfrage nach Arbeitskräften bedarf es daher einer höheren Beschäftigungssteigerung als anderswo, um die Zahl der Arbeitslosen zu verringern, da ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Nachfragesteigerung aus dem Reservoir gestillt werden kann. In Österreich müssen drei bis vier Arbeitsplätze geschaffen werden, um einen Arbeitslosen zu beschäftigen.

Solange die Erwerbslosen von der Familie miterhalten werden, ist eine spätere Reintegration in den Arbeitsmarkt mit keinem Stigma verbunden. Wenn jedoch Arbeitslose in die Sozialhilfe absacken, ist eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt bei den gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen kaum mehr möglich. Insbesondere die Regelung, dass eine einmal bezogene Sozialhilfe im Falle eines späteren Einkommensbezuges zurückzuzahlen ist, stellt einen Hemmschuh für die Reintegration dar, den es in dieser Form in keinem anderen EU-Land gibt.

Spätestens jetzt ist im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Änderungen des Arbeitsmarkterhaltens, der Reorganisation der Arbeit, der zunehmenden Jobfluktuation, die mit längeren Phasen der Arbeitslosigkeit verbunden ist, eine Reform der Sozialhilfe erforderlich. Sowohl das erste Sozialnetz, das der Sozialversicherung, als auch das zweite, das der Sozialhilfe, sind nicht

in der Lage, den Wandel am Arbeitsmarkt so zu begleiten, dass eine sozio-ökonomische Ausgrenzung verschiedener Personengruppen verhindert werden kann.

#### **4. Die Rolle der Sozialpartner im Prozess der „Europäisierung“ der Beschäftigungsfrage**

Die EU geht über die enge neoklassische Sichtweise der OECD (1994) bezüglich der Funktionsmechanismen der Arbeitsmärkte hinaus, indem sie den Institutionen und der Infrastruktur eine große Rolle im Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum einräumt. Sie sieht daher in der Anpassung der Institutionen und der Funktionsmechanismen der Arbeitsmärkte an neue Anforderungen eine Möglichkeit, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu sichern, das mittel- bis langfristig zunehmend Arbeitsplätze schaffen kann. Um einen gewissen Gleichklang des institutionellen Wandels mit dem Ziel eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes zu erlangen, will sie ihn nicht ausschließlich Marktmechanismen überlassen, sondern politisch steuern und mitgestalten. Sie will eine Konvergenz der Institutionen erreichen, die eine gemeinsame Beschäftigungspolitik mit neuen Agenden in der Zukunft möglich machen könnte, etwa eine gemeinsame Lohn- und Sozialpolitik. Anzeichen hierfür kann man in den Gesprächen zur Fixierung von europaweiten Mindestlöhnen und Mindeststandards der Arbeitsbedingungen sehen. Welche Implikationen diese Entwicklung für die Sozialpartner in Österreich hat, soll daher abschließend thematisiert werden.

Schon jetzt stellt die Flexibilisierung der Arbeitsprozesse und der Lohnsysteme die Sozialpartner auf eine harte Probe bei kollektiven Lohnverhandlungen. Verhandlungen über Löhne und Arbeitszeitregelungen verschieben sich von der Branchenebene auf die Betriebsebene. Ausgliederungen (*Outsourcing*) verstärken die Segmentierung des Arbeitsmarktes in gewerkschaftlich gut organisierte große Betriebe und kleine und mittelgroße Betriebe mit schwacher Vertretung der ArbeitnehmerInnen.

Aber nicht nur die Arbeitnehmervertretung steht unter Druck, sondern auch die Arbeitgebervertretung. Angesichts verstärkter Internationalisierung verringern sich die Vorteile eines Lohnverhandlungssystems, das alle Unternehmen einer Branche umfasst. Firmen mit ausgeprägter Auslandsorientierung fühlen sich nationalen BranchenvertreterInnen weniger verpflichtet als Unternehmen mit ausschließlich einheimischen Produktionsstätten. In dem Maße, in dem nationale Erwägungen an Bedeutung verlieren, wenden sich die Unternehmen von der allgemeinen Interessenvertretung der ArbeitgeberInnen, die ja eine Vielzahl von gegensätzlichen Standpunkten vereinbaren muss, ab und werden zunehmend Lobbys ihrer eigenen Interessen, auch bei der EU.

Die internationale Dimension der Arbeitsmärkte legt nahe, dass die Interessen der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen nicht nur von den nationalen institutionalisierten Interessenvertretungen wahrgenommen werden können, sondern dass internationale Institutionen eine wichtige Rolle spielen. Der Strukturwandel impliziert, dass zusätzlich zum traditionellen Konfliktpotential zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen neue Felder hinzukommen, vor allem eine Verschärfung der Konflikte zwischen Gruppen von Arbeitskräften, insbesondere zwischen InsiderInnen und OutsiderInnen, allen voran zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen.

Daraus ist abzuleiten, dass zusätzliche Interessenvertretungen in einen kollektiven Verhandlungsprozess aufzunehmen sind. Hier und da gibt es schon Anzeichen dafür, dass sich neue Interessengruppen zu organisieren beginnen (z.B. die Arbeitslosen in Frankreich, zaghaft auch in Österreich und Deutschland), ähnlich den Institutionen der Zivilgesellschaft (NGOs), die eine wichtige Ergänzung in politischen Entscheidungsprozessen geworden sind.

Erst wenn die für das neue Organisationsmuster der Gesellschaft relevanten Interessengruppen identifiziert sind und ihnen ein adäquater Raum in gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen eingeräumt wird, ist zu erwarten, dass es in einem demokratischen Prozess zu einem gesellschaft-



lichen Konsens über die Zukunftsorientierung unseres Gesellschaftssystems kommt, in dem die Wohlfahrt aller unter den neuen Rahmenbedingungen wieder sichergestellt ist.

In der Zwischenzeit bewirkt die Bindung des NAP an die Vorgaben der EU vor allem eine Anpassung der österreichischen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik an jene der EU. Dieser Vorgang ist unaufhaltsam und nimmt dem althergebrachten Regelsystem am Arbeitsmarkt die ursprüngliche innere Logik und den Zusammenhalt. Das führt zu Ungereimtheiten und auch Ungerechtigkeiten. Die soziale Absicherung, die sich an traditionellen Familienstrukturen und Arbeitsbeziehungen orientiert, ist schon heute für bestimmte Personengruppen oder Personen in bestimmten Lebensphasen zumindest in einer Übergangsphase nicht mehr gewährleistet. Die zunehmende Unsicherheit einer lebenslangen Beschäftigung bzw. die Perspektive häufiger Unterbrechungen zum Zweck der Ausbildung impliziert, dass nicht nur in der Phase der Erwerbstätigkeit, sondern auch im Pensionsalter bei der Aufrechterhaltung des derzeitigen Sozialsystems häufig keine ausreichende soziale Absicherung gewährleistet wäre. Die traditionellen Strukturen der finanziellen Abhängigkeiten, etwa der Frauen von Männern, oder der Jugend von Menschen im Haupterwerbsalter, verlieren an Bedeutung.

Die zunehmende Inkonsistenz der österreichischen Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme, die nicht zuletzt auch aus der Implementation der EU-Beschäftigungspolitik resultiert, gilt es zu identifizieren und zu beseitigen. Der Verlust an Souveränität in der Erstkonzeption der politischen Richtlinien muss von einer vorausschauenden Re-Regulierung zum Wohl des Einzelnen und der Gesellschaft begleitet werden.

In Österreich bietet sich, aus einer langen Tradition heraus, die Sozialpartnerschaft als wesentlicher Vermittler zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen an. Sie trug bisher dazu bei, dass sich die latenten Konflikte zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen und zwischen sozialen Gruppen in einem Umstrukturierungsprozess, der VerliererInnen und GewinnerInnen kennt, nicht derart ausweiteten, dass es zu gesamtwirt-

schaftlichen Wohlfahrtsverlusten gekommen wäre. Das System der sozialen Versorgung, das sie aufbauen halfen, stellt sicher, dass der Weg der Liberalisierung und des verstärkten Wettbewerbs von der Gesellschaft weiterhin getragen wird. So gesehen kommt der Anpassungsfähigkeit der Sozialpartner einerseits und der sozialen Versorgungssysteme andererseits an die neuen Rahmenbedingungen eine Schlüsselrolle in der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des allgemeinen Wohlstands der Gesellschaft in Österreich zu.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Im Mai 1999 gab es die erste *Peer Review* eines erfolgreichen beschäftigungspolitischen Instruments in einem Mitgliedsland (Senkung der Sozialversicherungsabgaben für unqualifizierte Arbeitskräfte mit Mindestlohn in Holland). Als Peer Reviewerin für Österreich habe ich vorgeschlagen, das holländische Instrument für die Sicherung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte in Österreich einzusetzen. Bis jetzt gibt es keine Anzeichen dafür, dass Österreich eine Übernahme des holländischen Konzepts ins Auge fasst.
- 2 Das Festhalten an bestimmten Datenstrukturen ist vor allem im Rechtssystem zu sehen – hinter jeder Statistik steht ein Gesetz – und damit in politischen Prozessen. Eine politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Änderung der Datenlage im Arbeits- und Sozialbereich steht derzeit noch aus; sie könnte über die Interessengruppierungen und deren Wandel über die Zeit gut Auskunft geben.
- 3 Die Ausführungen zur Beschäftigungspolitik bauen auf den Arbeiten des WIFO und IHS auf (WIFO/IHS 1998, 1999, 2000), an denen folgende ForscherInnen mitgearbeitet haben: WIFO: Aiginger, Biffl, Knoll, Lutz, Mahringer, Marterbauer, Puwein, Stankovsky, Weingärtler; IHS: Hofer, Lassnigg, Leitner, Prenner, Steiner, Wroblewski. Für die Beschreibung der Ziele der EU-Beschäftigungspolitik werden die LLn 1999 herangezogen.
- 4 Etwa zehn Prozent aller Besetzungen von Arbeitsplätzen gehen auf die Vermittlung seitens des AMS zurück, etwas weniger auf Inserate in Printmedien und knapp ein Prozent auf Privatvermittlungen; der Großteil der Besetzungen von Jobs ist das Resultat von Eigeninitiativen (Anschieben von Betrieben etc.) und von Vermittlung durch Freunde, Verwandte und Bekannte (zwecks Details siehe Biffl 2000, Mahringer 2000).



- 5 Diese Quote basiert auf administrativen Daten, berücksichtigt aber die international üblichen Abgrenzungen der Arbeitsmarktaggregate und Berechnungsmethoden. Der MZ erlaubt infolge häufiger statistischer Brüche keinen Einblick in die längerfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich (Genauerer hierzu in Biffl 1997 und 1999).
- 6 Privatvermittlungen wurden zwar 1994 zugelassen, die bürokratischen Hemmnisse (gebundenes Gewerbe einerseits und Kontrollbefugnisse des Arbeitsministeriums andererseits) sind allerdings weiterhin derart massiv, dass diese wirtschaftliche Tätigkeit im Vergleich zum Ausland kaum an Raum gewinnen kann.
- 7 Die Sichtung der Literatur von Rubery et al. (1996) zum Thema Gleichbehandlung und Überlegungen von Bergmann (1974) zu sozialen und ökonomischen Hintergründen für Diskriminierung legen diese Schlussfolgerung ebenfalls nahe.
- 8 Die unterschiedliche Organisation des österreichischen und schwedischen Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsmodells wurde von Biffl 1996 genauer untersucht, als Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Theorie der sozialen Reproduktion.
- 9 Das Vereinigte Königreich hat einen Schwerpunkt in der numerischen Flexibilität, während Deutschland auf die funktionale Flexibilität schwört.
- 10 Zu den Grenzen ökonometrischer Verfahren der Evaluierung von politischen Maßnahmen siehe Schmid et al. 1996.
- 11 Über die Schwächen des österreichischen Mikrozensus, der die Basis der Arbeitskräfteerhebung der EU ist, siehe Biffl 1999.
- 12 Zur Erklärung ist anzuführen: Ein/e Langzeitarbeitslose/r ist als solche/r im Leistungsbezug als NotstandshilfebezieherIn wieder zu erkennen, wenn die Beschäftigung kürzer als 26 Wochen war, da diese Periode zu kurz ist, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erlangen. Ein so kurzes Beschäftigungsverhältnis bzw. eine Fortsetzung der Arbeitslosigkeit nach einer Schulungsmaßnahme hat zur Folge, dass der alte Anspruch auf Notstandshilfe wieder auflebt.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Aiginger, Karl/Michael Peneder (1998). Reform des österreichischen Regulierungssystems, in: Heinz Handler (Hg.): Wirtschaftsstandort Österreich – Rahmenbedingungen im Umbruch, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien.
- Bergmann, Barbara (1974). Occupational Segregation, Wages, and Profits when Employers Discriminate by Race or Sex, in: Eastern Economic Journal, 1(1–2), 103–110.
- Biffl, Gudrun (1996). Towards a Social Reproduction Model, in: Transfer, European Review of Labour and Research, 2(1), 8–23.
- Biffl, Gudrun (1997). Erfassung der „wahren“ Arbeitslosigkeit in Österreich, in: WIFO-Monatsbericht, 70(1), 41–50.
- Biffl, Gudrun (1998). The Impact of Demographic Changes on Labour Supply. Main Facts and Trends, in: Austrian Economic Quarterly, 3(4), 219–228.
- Biffl, Gudrun (1999). Arbeitsmarktindikatoren. Definition und Erhebung nach nationaler und EU-Methode, Studie des WIFO im Rahmen der Arbeitsmarktvorschau 1999 im Auftrag des AMS Österreich, AMS, Wien.
- Biffl, Gudrun (2000). Deregulation of Placement Services: The Case of Austria, in: Austrian Economic Quarterly, 5(1), 35–51.
- Blaas, Wolfgang/Alois Guger (1985). Arbeitsbeziehungen und makroökonomische Stabilität im internationalen Vergleich, in: Peter Gerlich/Edgar Grande/Wolfgang C. Müller (Hg.): Sozialpartnerschaft in der Krise: Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien, 255–277.
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (1999). Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, Wien.
- EC-DG XXII (1998). Lifelong Learning – a Strategy for Employment, Discussion Paper on Education and Training Aspects in the National Action Plans, October, mimeo.
- Calmfors, Lars/John Driffill (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, (6), 13–61.
- Delsen, Lei (1997). A New Concept of Full Employment, in: Economic and Industrial Democracy, 18, 119–135.
- Frühstück, Erich/Petra Gregoritsch/Monika Kalmár/Roland Löffler/Michael Wagner-Pinter (1999). Das Arbeitsmarktservice als Informationsträger bei der Besetzung von Vakanzen 1998, AMS, Wien.
- Mahringer, Helmut (2000). Zugangsdynamik und Vermittlungswege auf dem Arbeitsmarkt. Eine Untersuchung am Beispiel des steirischen Arbeitsmarktes, WIFO-Monatsbericht, 73(2), 123–136.
- OECD (1994). The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies, Paris.
- Olson, Mancur (1982). The Rise and Decline of Nations, Yale University Press, New Haven.
- Rhodes, Martin (1998). Das Verwirrspiel der ‚Regulierung‘: Industrielle Beziehungen und ‚soziale Dimension‘, in: Stefan Leibfried/Paul Pierson (Hg.): Standort Europa, Europäische Sozialpolitik, Frankfurt/Main, 100–154.
- Rubery, Jill/Colette Fagan/Friederike Maier (1996). Occupational Segregation, Discrimination and Equal Opportunity, in: Günther Schmid/Jacqueline O’Reilly/Klaus Schömann (Hg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, 431–461.
- Schmid, Günther/Jacqueline O’Reilly/Klaus Schömann (Hg.) (1996). International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham.

- WIFO/IHS (1998). Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999. Studie im Auftrag des BMAGS und BMwA, Dezember-Bericht, Wien, 1998.
- WIFO/IHS (1999). Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999. Studie im Auftrag des BMAGS und BMwA, August-Bericht, Wien, 1999.
- WIFO/IHS (2000). Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999. Studie im Auftrag des BMAGS und BMwA, Februar-Bericht, Wien, 2000.

#### AUTORIN

Gudrun BIFFL, geb. 1949, Studium der Handelswissenschaften in Wien, Mag. et Dr. rer.soc.oec., PhD, Univ.DoZ; Habilitation zur „Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreich“ (Springer Verlag, 1994), Wirtschaftsforscherin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in Wien; Lektorin für Arbeitsökonomie an der TU Wien, WU Wien, Universität Innsbruck; Beraterin der OECD in Migrationsfragen, Mitglied des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen in Österreich, zahlreiche Gastprofessuren (u.a. in China, Neuseeland, Australien).

Adresse: WIFO, Postfach 91, A-1103 Wien, e-mail: [biffl@wifo.ac.at](mailto:biffl@wifo.ac.at)